

**AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
PPC/CDIE/DI REPORT PROCESSING FORM**

ENTER INFORMATION ONLY IF NOT INCLUDED ON COVER OR TITLE PAGE OF DOCUMENT

1. Project/Subproject Number

497-0357

2. Contract/Grant Number

497-C-00-98-00045-00

3. Publication Date

February 2001

4. Document Title/Translated Title

Refleksi tentang Korupsi di Indonesia
(Reflections on Corruption in Indonesia) (in Indonesian)

5. Author (s)

1. Gary Goodpaster
2.
3.

6. Contributing Organization (s)

Nathan/Checchi Joint Venture/PEG Project

7. Pagination

23

8. Report Number

PEG 30

9. Sponsoring A.I.D. Office

ECG, USAID/Jakarta

10. Abstract (optional - 250 word limit)

11. Subject Keywords (optional)

1. Indonesia
2. Corruption
3. Rent seeking
4. Decentralization
5.
6.

12. Supplementary Notes

This is an Indonesian translation of PEG Report #29.

13. Submitting Official

C. Stuart Callison, Chief of Party

14. Telephone Number

011-62-21-520-1047

15. Today's Date

4 September 2001

.....DO NOT write below this line.....

16. DOCID

17. Document Disposition

DOCRD [] INV [] DUPLICATE []

REFLEKSI TENTANG KORUPSI DI INDONESIA

(Reflections on Corruption in Indonesia)

Oleh

Gary Goodpaster*

Sebagaimana sulitnya untuk tidak mencicipi madu atau racun yang terdapat di ujung lidah seseorang, demikian juga sulit bagi seseorang yang menangani uang pemerintah untuk tidak mencicipi, paling tidak secuil saja dari kekayaan Raja.¹

Para cendekiawan Indonesia sering berkata bahwa Indonesia memiliki “budaya korupsi”², atau bahwa masyarakat Indonesia membiarkan dan mentolerir korupsi. Biasanya diikuti dengan usulan-usulan untuk menetapkan norma sosial yang menghukum korupsi.³ Tuntutan-tuntutan ini merupakan usaha untuk menjelaskan mengapa terjadi wabah korupsi yang tersebar-luas di Indonesia dan mengapa itu terus berlangsung turun-temurun meskipun ada perhatian umum dan hukuman secara tetap. Menyedihkan, karena penjelasan budayanya seringkali hanya “memang sudah demikian caranya”. Bahkan jika dalam beberapa hal itu benar, tidak ada banyak penjelasan tentang hal itu. Penjelasan budaya juga mencari perbaikan budaya, misalnya pendidikan anak-anak, yang kemanjurannya terhadap dunia orang dewasa mungkin diragukan.⁴

Kita membutuhkan analisa yang nyata, sesuatu yang tidak diberikan penjelasan-penjelasan budaya yang disama-ratakan, untuk memahami bagaimana kegiatan korupsi memasuki kehidupan orang, apa yang dilakukan korupsi terhadap mereka dan mengapa mereka mau mentolerirnya, dengan hukuman masyarakat. Kita juga harus memulai dengan mengakui bahwa apa yang kita sebut korupsi menyediakan kebutuhan manusia yang sah; korupsi menyelesaikan masalah dalam mencari nafkah dan kemajuan; serta, tergantung keadaannya, mungkin ada dorongan insentif terhadap orang untuk melakukan korupsi. Kita

Guru Besar Hukum pensiunan, University of California School of Law, Davis; mantan pimpinan (*Chief of Party*), Partnership for Economic Growth, proyek pengembangan kebijaksanaan ekonomi bersama antara USAID dan Pemerintah Indonesia. Artikel ini menggambarkan pandangan, pendapat dan kesimpulan saya, dan tidak ada sangkut paut dengan Pemerintahan Amerika Serikat dan USAID. Saya ingin menyampaikan terima kasih kepada kolega kemitraan saya di Partnership for Economic Growth, Jeff Povolny dan Thomas Timberg, atas pemeriksaannya terhadap draft naskah ini sebelumnya dan pemberian komentarnya yang membantu.

¹ Kautilya, *The Arthashastra*, dikutip di Bank Dunia, *Kualitas Pertumbuhan 135* (Oxford University Press, 2000).

² Wakil presiden pertama Indonesia, Mohammad Hatta, telah mengatakan hal ini jauh sebelumnya, namun itu sering terulang. Baru-baru ini, T. Mulya Lubis, pengacara dan reformis Indonesia terkemuka menyatakan hal yang sama dalam pidatonya di Washington, D.C., kepada Masyarakat Amerika Serikat - Indonesia, disingkat USINDO, USINDO@aol.com, 18 Januari 2001.

³ Pengertian baru mengenai hukum yang dicari untuk memerangi korupsi, *The Jakarta Post*, 30 Januari 2001, hal.2, kolom 8.

⁴ Pendidikan dapat mengajar aturan-aturan kepada masyarakat dan bagaimana berbicara tentang aturan-aturan tersebut, tetapi aturan-aturan dan pembicaraan tersebut jarang mengesampingkan pengetahuan dalam hubungan kalimat dari sesama masyarakat berkenaan dengan keperluan dan kepraktisan bergaul dengan baik di dunia.

perlu memahami bagaimana itu terjadi dan mengapa begitu sulit untuk melakukan sesuatu terhadap korupsi.

Korupsi, kolusi dan nepotisme (disingkat korupsi),⁵ adalah alami, bukan perilaku yang menyimpang. Pertimbangkan negara-negara dan pemerintah-pemerintah dunia serta sejarah mereka, maka anda akan menyimpulkan bahwa pada beberapa tingkat perkembangan nasional, apa yang kita sebut korupsi merupakan suatu norma perilaku. Banyak sejarah yang terdiri dari cerita tentang korupsi dan nepotisme, dari pengadilan Roma dan Byzantium, kemudian istana-istana para paus, raja-raja dan tokoh-tokoh kebangkitan kembali, turun ke para baron perampok dan *Tammany Hall* (organisasi pusat partai demokrasi di New York) jaman dulu, sampai pada tokoh politik, transaksi tersembunyi, mafia, Triad, dan Yakusa pada jaman sekarang. Menurut standar kita, jaman Ratu Elizabeth I dari Inggris⁶ dan Amerika Serikat pada abad 19 yang lalu sangat korup. Korupsi juga tersebar-luas di negara-negara yang sedang berkembang dan dalam ekonomi transisi - terutama negara-negara, seperti Indonesia, dimana negara memegang kendali yang besar terhadap ekonomi.⁷ Hal ini terlihat di negara-negara bekas jajahan – ada “negara-negara” di Afrika yang dapat memberi pelajaran kepada penjahat – dan di banyak negara-negara tersebut terbentuk dari kekaisaran Soviet yang telah dibubarkan.

Sepanjang sejarah, bahkan sekarang, sebenarnya negara-negara dan pemerintah-pemerintah yang dianggap tidak korup atau kesuksesan ruang korupsi yang tidak normal. Korupsi adalah keadaan yang normal atau biasa, dan dalam hal ini, apa yang perlu dijelaskan bukanlah korupsi, tetapi *menyingkir* dari korupsi. Sejarah menunjukkan bahwa negara-negara mengatasi atau “lulus” dari korupsi, sadar bahwa korupsi adalah kejahatan yang harus diperangi dan ditaklukkan. Dalam demokrasi, perkembangan pemberian suara demokrasi, partai-partai oposisi yang efektif dan kelompok-kelompok kepentingan, serta ekonomi pasar yang teratur namun “bebas” merupakan katalisator dalam proses ini. Akan tetapi, para lulusan bahkan tidak selalu sepenuhnya berhasil memberantas korupsi, tetapi hanya menahan atau membatasinya. Skandal-skandal korupsi politik Perancis dan Jerman baru-baru ini serta kisah “politik uang” yang tak pantas di Amerika Serikat dan di banyak negara Barat yang telah berkembang membuktikan sulitnya membasmi korupsi secara menyeluruh.

⁵ Kolusi hanyalah kerjasama untuk keuntungan dengan arti negatif. Kolusi sangat biasa, sebagaimana telah diperhatikan oleh Adam Smith dua abad yang lalu: “Orang dengan ketrampilan yang sama jarang bertemu bersama, bahkan untuk bersukaria maupun hiburan, namun pembicaraannya berakhir pada persekongkolan melawan umum.” Sedangkan mengenai nepotisme, teori-teori evolusioner atas seleksi gen (pembawa sifat keturunan) keserakahan dan keluarga memberi dasar biologis dan evolusi untuk menyerupai diri-sendiri. Sesungguhnya, seseorang hanya perlu memeriksa perilakunya sendiri untuk memperkirakan bagaimana alamnya nepotisme. Jika harus membuat pilihan antara saudara dengan orang-asing, kebanyakan akan memilih saudara. Satu contoh akan menyatakan hal ini. Tahun 1997, di Amerika Serikat, diantara 4.000 donor ginjal, hanya satu yang memberikan ginjal kepada orang yang bukan saudara. Burnham, Terry & Phelan, *Jay, Mean Genes* 204 (2000).

⁶ Praktek raja untuk memberi monopoli atau hak-hak istimewa khusus agar mendapat layanan penerimaan atau imbalan “mencapai klimaksnya ketika Elizabeth memegang kekuasaan. Satu daftar pemberiannya termasuk paten-paten yang memberikan hak tunggal untuk menjual atau membuat kismis, garam, besi, bedak, kartu, kulit anak sapi, *feels, ouldavies*, tulang kering lembu, gulungan kain, garam abu, adas manis, cuka, batu-bara laut, botol, timbel, *accidences*, minyak, batu kalamina, minyak dari lemak, kaca, kertas, kanji, timah, belerang, bahan gorden baru, *pilchard* kering, bir, tandung, kulit, benang Irlandia, impor wol Spanyol, dan transportasi *iron-ordinance*.” Miller, *Kasus Monopoli*, 6 Mich. L. Rev.1,2 (1907).

⁷ Kualitas Pertumbuhan, *supra*, n.1, at 151.

Apa yang kita sebut korupsi adalah suatu bentuk pencarian keuntungan pribadi. Adalah alami bagi individual untuk mencari keuntungan bagi mereka sendiri maupun keuntungan bagi anggota keluarga atau saudara mereka. Jika pemerintah mengendalikan akses ke peluang-peluang ekonomi atau memiliki sumber-sumber daya yang besar, yang dapat dieksploitasi, saya tentu akan mendekati pemerintah untuk mendapatkan akses ke sana. Sejauh apa yang telah saya peroleh membenarkan pengeluaran yang harus saya lakukan untuk mendapatkannya, akan masuk akal bagi saya untuk membayar, dalam beberapa hal, bagi akses tersebut. Dari sudut pandang individual, korupsi hanya mengamankan beberapa keuntungan atau manfaat, dan bukan secara tidak adil, karena orang lain dapat melakukan apa yang saya lakukan. Sesungguhnya, saya mungkin tidak melihat bagaimana keuntungan saya merugikan orang lain, kecuali mungkin para pesaing untuk transaksi tersebut. Jika saya tidak mendapat keuntungan tersebut, maka orang lain yang akan mendapatkannya. Sedangkan diantara kita, saya yang paling tidak layak, dan saya tentunya akan lebih suka kalau saya atau keluarga saya yang menerimanya. Jika saya dan orang-orang seperti saya mengamankan suatu kedudukan yang produktif, atau lebih hebat lagi, menguasai kebijakan negara dan aparat pembuat keputusan, kita akan menggunakannya untuk menguntungkan diri kita sendiri maupun keluarga kita sedapatnya. Dalam hal terakhir, kita akan mendorong program-program ke arah yang memberi peluang-peluang paling besar untuk pencarian uang jasa.

Untuk mengatakan bahwa manusia secara alami terdorong untuk korupsi bukanlah untuk mengatakan bahwa hal itu baik, juga bukan untuk menyatakan bahwa tak ada sesuatupun yang dapat dilakukan mengenai hal itu, juga bukan untuk menghalangi pertimbangan-pertimbangan mengenai kegiatan korupsi. Menyatakan bahwa korupsi adalah alami tidak lebih mengabsahkannya daripada mengatakan bahwa perang adalah alami mengabsahkan perang. Seperti dorongan manusia yang alami lainnya, kita mungkin akan suka memungkirinya, misalnya kecenderungan untuk makan berlebihan atau dorongan ke perilaku yang jahat, suap dapat terjadi dibawah kontrol kesadaran. Namun hal itu membutuhkan belajar dan disiplin. Masalahnya harus dibuat, mengapa korupsi tidak baik untuk anda, atau - jika anda secara pribadi mendapat keuntungan dari itu - mengapa korupsi tidak baik untuk orang-lain dan masyarakat dan mengapa, dalam jangka panjang, itu mungkin tidak baik untuk anda dan keluarga anda. Bagi mereka yang mencari nafkah dengan korupsi, dimana banyak orang melakukan demikian, ini bukan masalah yang mudah untuk dilakukan. Lebih buruk lagi, bahkan jika dilakukan, masalah-masalah tindakan bersama mungkin menjamin bahwa sementara semua bersama-sama setuju secara moral bahwa korupsi adalah suatu kejahatan, perbaikan yang sesungguhnya tidak diperlukan.

Namun dengan menganggap bahwa manusia secara alami cenderung ikut terlibat dalam apa yang selayaknya kita kutuk sebagai perilaku korup, juga menyarankan bahwa hukuman moral sendiri tidak lebih membantu membendung korupsi daripada melakukan kejahatan manusia yang klasik atau ekspresi atas kebutuhan manusia yang murni. Itu mungkin mengandung isyarat solidaritas dengan yang baik dan yang benar, namun sebagaimana perkataan Bertold Brecht yang pernah terkenal, "*Erst kommt das Essen, denn die Morale*" (Makan dahulu; pikirkan salah-benarnya nanti). Sebaliknya, korupsi terjalin dengan pencarian nafkah untuk diri sendiri dan milik seseorang, baik melalui penghasilan yang diperoleh secara korupsi atau dengan melindungi diri melalui pembayaran suap dan pajak korupsi untuk melanjutkan usaha seseorang. Orang-orang dengan perut gendut dan tempat berteduh jauh lebih mungkin mendengarkan argumentasi moral daripada orang-orang yang tidak demikian, dan kita tidak dapat memisahkan masalah korupsi dari masalah

penyediaan kesejahteraan sendiri. Korupsi terutama merupakan masalah ekonomi dan sosial, dan secara keseluruhan hanya merupakan masalah untuk wejangan.

Mengenai semua yang telah disebutkan ini, ada skala dan tingkat korupsi. Korupsi bisa sempit atau tersebar luas, kecil atau besar, terbatas atau bebas, tidak terorganisir atau terorganisir. Pada aparaturnya yang merembes secara mendalam, korupsi membuat perubahan kualitatif dalam cara bagaimana masyarakat diorganisir dan beroperasi. Sebutlah kondisi ini korupsi “struktural”, yaitu korupsi terjalin kedalam susunan cara memerintah, sehingga kuasa-kuasa pemerintahan dipilih untuk memungkinkan kegiatan korup, dan kedalam jalinan urusan sosial dan ekonomi masyarakat. Korupsi bisa menyusup sedemikian sehingga seperti ulat otak,⁸ korupsi mengambil-alih tuan-rumahnya, atau paling tidak beberapa fungsi darinya, untuk tujuannya sendiri. Membasmi korupsi struktural luar biasa sulitnya, karena korupsi berjalan seperti sistem ekonomi dan sosial yang mengatur pada korupsi sendiri dan karena begitu banyak mata pencaharian yang tergantung padanya.

Korupsi yang berkembang luas seperti yang sekarang ada di Indonesia dan beberapa negara yang sedang berkembang lainnya, membentuk suatu sistem ekonomi dan sosial yang parasit. Yaitu, korupsi terdiri atas cara pencarian nafkah yang dapat disesuaikan dan saling berhubungan, berbagai insentif tertentu, cara-cara yang khas untuk mengkaitkan orang lain, dan berlangsung terus turun-temurun. Korupsi bukan merupakan suatu sistem yang mencukupi sendiri atau berdiri sendiri, namun tergantung pada sistem-sistem ekonomi dan sosial yang hidup berdampingan, misalnya terhadap ekonomi pertanian, terhadap pasar atau perusahaan negara, terhadap usaha sendiri, terhadap perusahaan kecil maupun sedang, terhadap ekonomi tidak-resmi atau gelap yang berjalan diluar, atau terhadap batas-batas yang dapat diperebutkan dari, hukum. Di Indonesia, korupsi saling meresap ke dalam sistem-sistem ini maupun sistem-sistem lain, dan hidup dari mereka.

Pada bagian yang besar, korupsi bersifat eksploitatif. Artinya, banyak kegiatan suap yang tidak produktif, dan orang-orang yang korup mencari nafkah dengan gaya *rentier* (orang yang penghasilannya berasal dari investasi dan/atau sewa tanah) dengan mengeduk kekayaan dari orang lain. Korupsi dapat melibatkan kegiatan-kegiatan produktif, misalnya: kontrak penyediaan listrik dengan harga yang lebih tinggi, namun biasanya kegiatan-kegiatan ini harganya lebih tinggi daripada harga pasar - dan eksploitatif pada tingkat itu - atau tergantung pada pencurian, seperti penebangan kayu liar, atau kegiatan yang tidak sah lainnya, seperti penyelundupan. Bahkan kegiatan-kegiatan usaha yang sah, seperti beberapa kegiatan yang dijalankan oleh militer Indonesia yang kadang-kadang terlibat dengan kegiatan-kegiatan suap yang eksploitatif⁹, sementara kegiatan-kegiatan itu sendiri produktif.

⁸ Ulat otak adalah parasit yang menjangkiti semut, yang mencari makan di sampah, memakan bentuk larva dari mahluk kecil ini, yang kemudian mencari jalan menuju pusat saraf dasar semut. Dari sana ulat ini entah bagaimana memaksa semut untuk mendaki tangkai rumput. Binatang pemamah biak memanen rumput, mencerna semut dan ulat otak, yang kemudian menempuh tingkat lain dari siklus kehidupannya dalam usus binatang pemamah biak.

⁹ Sebagai contoh, di Medan, truk-truk yang mempunyai stiker dari suatu yayasan militer secara rutin melewati titik-titik pemeriksaan dimana uang diminta dari pengemudi truk yang tidak menempelkan stiker. Baru-baru ini, para pengemudi truk yang hilir-mudik lewat jalan Banda Aceh telah mogok untuk memprotes pungutan liar yang diminta pada tiap titik antara sepuluh sampai lima belas titik pemeriksaan yang berlainan. Salah satu pengemudi mengatakan: “Kami merasa kesal karena pungutan yang diminta oleh petugas dan buaya-darat di sepanjang jalan. Setiap hari kami harus mengeluarkan jutaan rupiah untuk membayar pungutan-pungutan ini.” Pengemudi truk mogok melawan pemerasan, The Jakarta Post, Sabtu, 2 Feb.2001, hal.2, kolom 4.

Korupsi penyebab kemiskinan dan penyebaran pengangguran yang luas. Banyak orang tahu bahwa mereka yang sangat membutuhkan pekerjaan, paling gampang dieksploitasi. Misalnya, penambangan emas dengan sistem liar di Kalimantan terutama menggunakan para migran yang miskin dari Jawa dan Madura sebagai pekerjanya.¹⁰ Para migran tersebut mendapat biaya awal dari pelaku bisnis setempat, yang kemudian menerima setengah pendapatannya. Untuk menjamin agar tidak ada razia tambang-tambang liar dari pemerintah, pelaku bisnis tersebut kemudian harus membayar polisi lokal, militer, serta pejabat-pejabat pemerintah.¹¹

Sejauh korupsi bergabung dengan atau menciptakan kriminalitas yang terorganisir, seperti yang terjadi di Indonesia, korupsi mengancam konsekuensi-konsekuensi sistem sosial yang tak menyenangkan. Contohnya mengungkapkan bahwa korupsi yang sistematis mungkin memerlukan kerjasama berskala besar. Juga diperlihatkan bahwa korupsi sebagai cara pemerintahan yang gelap atau terbalik, melalui korupsi para pejabat pemerintah melindungi kegiatan-kegiatan yang tak sah untuk suatu imbalan, dengan memfungsikan "pendapatan" mereka sendiri yang lebih menyerupai pajak untuk pelayanan pemerintah. Akhirnya, perhatikan bahwa meskipun produktif, penambangan liar sangat mahal terhadap konsekuensi lingkungan yang sebaliknya, karena menyebabkan penjarahan, penebangan hutan, dan peracunan air raksa dan sianida terhadap sungai dan anak-anak sungai. Hal ini juga mahal berkenaan dengan milik umum seperti otoritas pemerintahan, peraturan hukum, dan keadaan yang dapat dipertanggung-jawabkan. Terjadi pelanggaran hukum yang dirampas dalam semua ini yang sangat mengherankan. Namun juga ada penertiban dalam pelanggaran hukum, suatu sistem pengharapan, insentif dan pengaturan yang menciptakan keuntungan dan memberikan kebebasan dari hukum.

Sebagaimana diuraikan berikut, orang-orang Indonesia mendukung kelas *rentier* dan paria (kelas terendah/sampah masyarakat) yang besar dan kebanyakan tidak produktif. Kelas *rentier* membentuk semacam aristokrasi dengan mendasarkan kedudukannya sebagian atas keuntungan kapitalis yang berasal dari hak-hak istimewa yang diberikan secara pemerintahan, dan atas hasil sewa yang dikeduk dari kelas bisnis dan kelas bawah. Kelas paria terdiri dari para penjahat dan pejabat tingkat rendah dan pejabat polisi yang dapat menggunakan kedudukan resmi mereka untuk memaksa bayaran kecil dari banyak orang. Juga ada ikatan bayang-bayang antara kelas-kelas ini, yaitu kelas terdahulu seringkali menggunakan kelas berikut untuk berbagai tujuan gelap.

Sebagai suatu sistem ekonomi, apa yang baik tentang korupsi adalah bahwa korupsi memberi mata-pencaharian. Sampai taraf tertentu, karena pembayaran suap untuk proteksi berjalan seperti pajak, secara teori korupsi juga dapat bertindak untuk memperkecil kegiatan-kegiatan tertentu yang tidak dikehendaki, namun hal itu merupakan konsekuensi yang tidak disengaja. Memang, karena pembayaran suap seringkali memproteksi apa yang seharusnya tidak diproteksi, misalnya: prostitusi atau pengedaran obat-bius, pembayaran suap tersebut sebenarnya dapat mendorong hal itu.

¹⁰ Anzis Kleden. Penambang liar, pedagang sementara tumbuh subur di tengah-tengah budaya pemerasan, Indonesian Observer, 25 Nopember 2000.

¹¹ Idem.

Apa yang buruk tentang korupsi adalah bahwa korupsi pada dasarnya terdiri atas perilaku yang tidak produktif atau perilaku yang sangat mahal bagi tuan-rumah. Dalam istilah ekonom, korupsi tidak menggunakan sumber-daya secara efisien ataupun mendorong orang untuk melakukan kegiatan-kegiatan yang produktif. Studi atas ilmu-ekonomi tentang korupsi menganjurkan bahwa kecenderungan para pejabat terhadap pencarian uang-jasa meningkat dan menyimpangkan investasi umum, karena investasi tersebut memberikan peluang-peluang pencarian uang-jasa,¹² dan menyebabkan berbagai macam kerugian umum.¹³ Dalam istilah pemerintahan, korupsi tidak melakukan apapun untuk memberikan kebaikan bersama dan secara aktif menurunkannya.

Sebagai suatu sistem sosial, korupsi terlihat bersifat feodal atau kolonial, dengan tingkat bawah yang mendukung tingkat atas. Dan tampaknya korupsi terutama disesuaikan untuk masyarakat yang sangat kuat terbagi dalam tingkatan-tingkatan, yang mana negara memaksakan peran memerintah dalam kehidupan ekonomi. Yang menarik, korupsi tampaknya juga berkembang pesat dalam situasi dimana, seperti Rusia, negara pusat menjadi diperlemah dan kehilangan kekuasaan yang dimiliki sebelumnya. Indonesia termasuk dalam *semua* kategori ini.

Tur Penting Untuk Mencari Uang-Jasa di Indonesia *Pencarian Uang-Jasa Biasa*

Karena gaji pokok orang Indonesia sangat rendah, para pegawai menyambut tambahan penghasilan apapun. Banyak orang Indonesia memegang beberapa pekerjaan dan kebanyakan tetap mencari-cari sumber penghasilan tambahan lain. Hal ini benar, bahkan untuk pegawai pemerintah, suatu fakta yang seringkali membuat orang asing heran, karena menganggap bahwa pegawai pemerintah telah dibayar untuk memberi layanan pemerintah. Namun birokrasi-birokrasi Indonesia telah menjadi penampungan kerja untuk negara, dan mereka terkenal karena kelebihan staf. Gaji yang rendah menampung jumlah yang besar ini dan menjelaskan kebiasaan kerja mereka. Ada pepatah umum bahwa pegawai pemerintah Indonesia mendapat gaji untuk kehadirannya, bukan untuk bekerja. Pegawai ini berharap bahwa jika mereka diberi tugas khusus, maka akan ada upah tambahan untuk melaksanakan tugas tersebut. Ini menciptakan semacam bisnis tertentu dalam kantor-kantor pemerintah. Proyek-proyek dan penugasan untuk proyek dihargai, karena akan ada pembayaran yang berkaitan dengan pekerjaan, diluar gaji pokok.

Secara lebih luas, ada harapan bahwa jika seseorang memberikan suatu layanan, akan ada pembayaran untuk itu. Hal ini seperti kebiasaan memberi tip, namun bahkan lebih bersifat perintah. Tukang kirim yang bersusah-payah membawa kulkas baru ke rumah anda, meskipun sebagai pegawai upahan, tetap mengharapkan ada tambahan uang untuk layanannya. Para pembicara, presenter, moderator, organisator, dan para reporter di konferensi mengharapkan, dan secara rutin menerima bayaran. Memang, seperti yang kadang-kadang terjadi, jika seorang pembicara asing menolak “bayaran” tersebut, pihak organisator bingung dan sangat kuatir; mereka tidak memiliki prosedur untuk menghadapi penolakan untuk menerima pembayaran. Pada kenyataannya, karena organisator biasanya menerima persentasi dari apa yang dibayarkan, adalah kepentingan mereka sendiri untuk memastikan bahwa para peserta menerima ongkos mereka. Juga merupakan kebiasaan untuk

¹² Kwalitas Pertumbuhan, *supra*, n.1, at 145.

¹³ Mauro, Paolo, Mengapa Menguatkan Korupsi 6-7 (1997)

menawarkan “uang transport” dan bahkan “uang hadir” kepada mereka yang hadir di konferensi selain makan gratis. Bayaran ini biasanya kecil, namun menyatakan sikap yang mendasar. Jika seseorang melakukan sesuatu atas permintaan anda, anda diharapkan untuk membayar sesuatu untuk itu. Dan jika anda seorang pejabat pemerintah, anda diharapkan mempunyai akses terhadap, dan memberi informasi serta layanan yang diinginkan seorang warganegara, jika ia mau membayar.

Dalam ekonomi transaksi ini, pembayaran jasa kepada para pejabat pemerintah boleh atau boleh saja tidak dianggap sebagai korupsi, tergantung pada tingkat “pengusahaan” terorganisir yang dilibatkan, seperti yang akan saya jelaskan berikut. Jika korupsi diartikan sebagai penyalah-gunaan kekuasaan umum untuk keuntungan pribadi, maka “biaya transaksi dan pembayaran” yang dibebankan dan ditawarkan terutama mencerminkan suatu struktur administratif yang dirangsang melalui fungsi abnormal. Dalam struktur ini, insentif ekonomi dari pegawai umum adalah untuk menjaga akses ke informasi dan layanan umum dan untuk memberikannya hanya jika mendapat imbalan bayaran. Dalam beberapa hal, fungsi-fungsi yang biasa dari pemerintah secara diam-diam telah “diswastakan” dalam apa yang akan kita anggap sebagai cara yang bertentangan. Ini terdiri atas satu jenis ekonomi tertentu dan satu cara mencari nafkah yang diterima secara luas. Meskipun demikian, praktek-praktek ini sangat dekat dengan apa yang kita anggap sebagai korupsi. Memang, cukup dekat sehingga mudah untuk melintas jalur yang tak dapat disangkal keaburannya.

Sebenarnya, apa perbedaan antara pegawai pemerintah yang mengharapkan pembayaran ekstra atas partisipasinya dalam proyek yang ditugaskan dan petugas polisi yang mengharapkan pembayaran karena memberikan “proteksi” untuk suatu usaha? Perbedaannya terletak pada apa yang “diswastakan” dan apa yang kita artikan sebagai penyalah-gunaan kekuasaan umum. Penyalah-gunaan tersebut tidak terletak pada penyediaan informasi dan layanan atau kerja untuk mendapat bayaran, namun pada kesengajaan untuk menyimpang dari atau menghindari hukum, peraturan dan prosedur yang sah untuk mengamankan keuntungan pribadi. Korupsi juga termasuk menghalalkan kekuatan memaksa dari monopoli negara untuk tujuan pribadi. Misalnya, untuk perpanjangan paspor atau SIM, seorang warganegara mungkin harus membayar diluar biaya yang tercantum, untuk memperlancar perpanjangan. Tetapi jika seorang polisi memeras seorang warganegara swasta, dengan mengancam akan menggunakan kekuasaannya untuk menahan atau memanggil ke pengadilan kecuali jika membayar suap, polisi tersebut memperoleh wewenang untuk memaksa dari negara untuk mengambil keuntungan. “Pelaksanaan” undang-undang menjadi pintu tol yang tidak sah. Polisi memberikan layanan apapun yang tidak sah, namun agak mengorbankan warganegara semauanya dan sewenang-wenangnya dengan sesukanya.

Pencarian Uang-jasa hasil korupsi

Akan tetapi, kita tidak dapat mengklasifikasikan semua pencarian uang-jasa birokrasi tingkat bawah dan menengah sebagai tidak berarti dan hanya menandakan fungsi administratif yang abnormal. Sebagai contoh, banyak jabatan dalam birokrasi dibeli dan dijual. Jabatan-jabatan tersebut dipasarkan karena menghasilkan uang, dan pembelian suatu jabatan menciptakan insentif untuk mengeruk lebih banyak uang-jasa secara sistematis, apa yang saya sebut “pengusahaan”.

[Jabatan-jabatan tersebut] termasuk jabatan yang lebih diinginkan untuk polisi lalu-lintas, pejabat bea-cukai dan imigrasi, dan panitera pengadilan. Pejabat-pejabat junior harus membayar jatah dari pendapatan mereka kepada atasan mereka untuk menjamin tempat mereka. Setiap uang yang dihasilkan dengan memakan suap dari anggota masyarakat yang melebihi dan diatas jatah yang telah mereka setuju akan mereka ambil. Mereka yang lalai memenuhi jatahnya dipindahkan untuk diganti oleh mereka yang mampu.¹⁴

Praktek ini juga merupakan contoh hirarki atau piramida pembayaran, sesuatu yang kelihatannya biasa dan yang sekilas menawarkan sifat penjarahan yang terorganisir. Juga terlihat jelas di bawah, bahwa terjadi kebocoran dalam jumlah yang sangat besar dalam anggaran-anggaran departemen dan perusahaan negara, terutama anggaran pembangunan, dan banyak aliran dana beralih ke tangan-tangan yang menadah dengan tidak sabar, yang kemudian digunakan untuk tujuan pribadi.

Diluar gedung-gedung dan kantor-kantor yang suram dari berbagai birokrasi negara dimana orang-orang yang setengah menganggur menunggu, para pejabat pemerintah yang berinteraksi dengan warganegara di jalan menyalah-gunakan wewenang mereka untuk terlibat dalam hal-hal kecil yang tidak sah yang memaksakan pajak jarahan mundur terhadap rakyat yang memproduksi.

Penduduk desa yang miskin di Jawa Barat bingung ketika persediaan beras dari pemerintah mereka tiba-tiba menjadi kering. Para pemasok mengeluh kalau pembayaran mereka ditunggak sebanyak 60 juta rupiah (\$6.300). Tetapi penduduk desa bersikeras bahwa mereka telah membayar tagihan, demikian menurut berita the Jakarta Post. Kemudian ditemukan bahwa seorang pejabat lokal telah menagih uang dari 4,000 keluarga miskin dan menggunakan uang itu untuk membangun sebuah rumah bagi dirinya sendiri. Seorang kepala desa lain menghabiskan uang yang dipegangnya untuk membeli sebuah mobil. Orang ketiga untuk membiayai suatu pesta perkawinan. Yang keempat untuk membiayai isteri keduanya. Para penyelidik mendapatkan bahwa hanya ada satu kepala desa yang telah menggunakan uang untuk membeli beras, sebagaimana yang harus ia lakukan. Namun bukannya membagikan beras itu kepada penduduk desa yang membutuhkan, ia memberikannya secara gratis kepada para pemilih untuk memenangkan kuasa bagi dirinya. “Anehnya, tak satupun dari pejabat-pejabat ini yang mendapat hukuman,” demikian laporan surat-kabar. Satu artikel pada halaman yang sama dari surat-kabar yang sama melaporkan bahwa suatu

¹⁴ Backman, Michael, *Eklips Asia: Membuka Sisi Gelap Bisnis di Asia* 31 (John Wiley & Sons, 1999).

penelitian telah mengungkapkan 12.000 anak kekurangan gizi di daerah pusat Jawa sendiri.¹⁵

Pertimbangkan juga kasus pos-pos atau jembatan-jembatan penimbangan. Alasan utama diadakannya pos penimbangan di seluruh propinsi adalah untuk mencegah kerusakan jalan yang disebabkan oleh truk-truk dengan muatan berlebih. Ironisnya, pos-pos penimbangan memastikan sebaliknya. Ini disebabkan karena para pejabat Departemen Perhubungan Darat (Transportasi) secara terang-terangan menyalah-gunakan jembatan penimbangan, memaksa pengemudi berhenti untuk mengutip pembayaran yang tidak sah. Untuk mengimbangi hal ini dan pembayaran-pembayaran lain yang tidak sah yang diwajibkan polisi, para pengemudi dan pedagang harus membawa muatan berlebih untuk memastikan margin yang cukup.¹⁶ Ada banyak contoh lain dari pemerasan serupa yang melibatkan pajak dan ongkos-ongkos liar terhadap pergerakan barang-barang pertanian. Misalnya, wawancara dengan petani, pengemudi truk, pedagang dan perusahaan ekspedisi kapal di Sulawesi Selatan mengungkapkan bahwa para petugas mulai dari polisi udara/laut, petugas bea-cukai, pejabat pelabuhan, departemen kehutanan, serta petugas polisi setempat melakukan pungutan-pungutan ini.¹⁷

Pencari Uang-jasa Besar

Banyak orang di dalam maupun di luar Indonesia, jika merefleksikan tentang korupsi orang Indonesia, langsung ingat akan korupsi berskala besar yang diwakili Suharto dan orang-orang pilihannya. Korupsi semacam itu melibatkan pemberian hak-hak istimewa ekonomi

¹⁵ Nury Vittachi, *Dongeng dari Traveller*, Far Eastern Economic Review 96 (7 Des. 2000).

¹⁶ Jika tidak ada jembatan penimbangan pada rute yang telah direncanakan, para pengemudi cenderung mengurangi muatannya. Namun mereka jarang melakukannya. Untuk satu propinsi dengan penduduk yang relatif sedikit, Sulawesi Selatan memiliki sejumlah besar pos-pos penimbangan. Contohnya, di jalan dari bagian utara propinsi, Kabupaten Luwu Utara menuju Makassar (ibukota bagian selatan) ada 6 pos penimbangan, termasuk dua pos yang berjarak kurang dari 25 km satu sama lain (yaitu di kota Datae, Kabupaten Sidrap dan di Lumpue dekat pelabuhan Pare-Pare). Besarnya pembayaran untuk tiap truk antara Rp5.000.- - 20.000, tergantung pada jumlah kelebihan berat.

Kantor-kantor Departement Perhubungan Darat (Transportasi) provinsi menetapkan kapasitas berat truk maksimum dengan cara yang memastikan bahwa semua kendaraan angkutan produk bermuatan lebih. Contohnya, kendaraan roda enam dengan kapasitas 6-7 ton mempunyai batasan 4 ton, kendaraan berkapasitas 12-13 ton mempunyai batasan 8 ton. Para pengemudi menuntut bahwa pengangkutan dengan atau dibawah tonasi maksimum yang diijinkan sangat tidak ekonomis. Tentu saja mereka tidak mematuhi batas-batasnya, meskipun menurut peraturan, setiap angkutan kendaraan yang ditemukan bermuatan lebih di satu pos penimbangan menurut dugaan harus dibongkar. Hal ini tidak pernah terjadi. Pengemudi tahu bahwa meskipun melanggar batas muat, mereka dapat membayar untuk menghindari panggilan denda ke pengadilan dan melanjutkan perjalanan.

¹⁷ Contohnya, dari wilayah produksi beras, Sidrap ke kota pelabuhan Pare-Pare (kurang-lebih satu jam perjalanan darat) biasanya ada 2 pos polisi yang harus dibayar. Pembayaran selanjutnya kepada polisi diwajibkan untuk memasuki pelabuhan Pare-Pare. Setiap pos mewajibkan pembayaran antara Rp.3.000-5.000 (meskipun beberapa pengemudi mengeluh bahwa mereka sering diminta membayar lebih besar). Dari Sidrap ke ibukota propinsi, Makassar (kurang-lebih 4 jam ke selatan), ada tujuh pos polisi dan tiga jembatan penimbangan. Pengemudi dan pedagang yang mengangkut hewan dari Bone (di pantai timur semenanjung) ke Makassar telah melaporkan bahwa 5 jam perjalanannya mungkin memerlukan pembayaran untuk sekitar 20 pungutan liar. Para pedagang secara khusus memperkirakan kerugian terbesar dari pungutan-pungutan ini dan meneruskan kerugian ini ke para petani dalam bentuk harga rendah. Tugas lapangan ke Sulawesi Selatan, April 2000: David Ray dan Rahim Darma, lihat Ray dan Darma (2000). Laporan pada arsip di Kantor Pusat Partnership for Economic Growth, Jakarta, Indonesia.

khusus kepada anggota keluarga Suharto dan sekutu-sekutunya yang disenangi. Hak-hak ini memberikan monopoli, melambungkan harga kontrak dan kontrak-sewa; serta memberikan akses terhadap dana diluar anggaran departemen yang dapat dipakai untuk tujuan tertentu. Hak-hak ini juga mengizinkan penyimpangan arah dan penyalah-gunaan dana perusahaan pemerintah, dana reboisasi dan dana asuransi sosial; memerintahkan peminjaman bank kepada pihak-pihak yang disenangi dan mempunyai hubungan baik, dengan melanggar peraturan-peraturan peminjaman yang bijaksana; serta memberi wewenang pengalihan dana-dana pembangunan untuk penggunaan pribadi. Suharto ternyata juga telah mendorong para menteri untuk menikmati pemberian gratis; atau *kewajiban kehormatan*, sambil tersenyum di belakang waktu mereka melakukannya.

Sebuah laporan Bank Dunia menyatakan bahwa kurang-lebih 20-30% bantuan pembangunan telah dicuri atau “dialihkan melalui pembayaran-pembayaran tak resmi kepada para staf dan politisi pemerintah Indonesia Banyak badan pemerintah Indonesia yang memiliki sistem informal yang canggih untuk mengalihkan sebesar 10-20 persen dari anggaran pembangunan dibawah pengelolaan mereka dan untuk menggunakan hasil yang telah dialihkan untuk menambah dana operasi mereka yang tidak cukup maupun untuk kompensasi mereka.¹⁸

Baru-baru ini, audit atas Pertamina serta Bulog telah mengungkapkan “ketidak-efisienan” dan korupsi besar-besaran, kebanyakan diantaranya disebabkan oleh praktek pembuatan kontrak yang korup. Audit atas Pertamina oleh Price Waterhouse Coopers yang selesai pada pertengahan 1999 telah melaporkan kerugian sebesar US\$6,1 milyar selama periode dua tahun antara April 1996 dan Mei 1998.¹⁹ Demikian juga, audit atas Bulog oleh Arthur Andersen menemukan kerugian korupsi sebesar US\$2 milyar selama periode empat tahun antara April 1993 dan akhir Maret 1998.²⁰

Akan tetapi perhatikan, bahwa sementara individu-individu tertentu, kaum elit yang korup telah mendapat keuntungan yang besar dari korupsi yang besar, selain itu masih ada lagi. Peraturan, “ikuti uang”, adalah alat yang dapat kita gunakan untuk memberi kepada kita beberapa wawasan dalam ekonomi korupsi yang sebenarnya di Indonesia. Pertimbangkan skandal Bank Bali.²¹ Skandal ini melibatkan transfer sekitar \$80 juta dari \$123 juta yang dihutang dari Bank Bali - dibawah pola jaminan pemerintah atas hutang antarbank - kepada suatu perusahaan swasta sebagai ongkos untuk “bantuan” dalam tagihan atas jaminan. Skandal tersebut pertama kali diungkapkan pada waktu kampanye pemilu nasional tengah berlangsung. Dinyatakan bahwa uang tersebut akan digunakan sebagai dana diluar anggaran untuk kegiatan kampanye pemilihan partai Golkar, dan bahwa Presiden Habibie serta para pejabatnya terlibat secara dalam.

Namun, salah satu hasil yang menjelaskan dari audit tersebut adalah pengungkapan bahwa \$80 juta telah dibagikan kepada sejumlah besar usaha dan pihak swasta.²² Sementara

¹⁸ Dikutip di Schwartz, Adam, Bangsa dalam Penantian 316 (1919).

¹⁹ Pertamina Ditikam oleh Dokumen Audit, GATRA 36/V, 24 Juli 1999. Pemerintah Indonesia kemudian memperbaiki angka ini kebawah.

²⁰ www.suarapembaruan.com/News/1999/10/111099/Headline/h103/h103.html.

²¹ Uraian dan kronologi yang sangat bagus dari skandal Bank Bali dapat ditemukan di <http://www.tempo.co.id/harian/fokus/16/2,1,4,id.html>.

²² Diagram alir dana dapat ditemukan di: http://www.thejakartapost.com/bbscandal_1f_fundsflows.asp

itu sulit untuk melihat secara tepat apakah pembagian tersebut tidak seluruhnya, mungkin bahkan tidak sebagian besar, nyata telah dipakai untuk tujuan politik. Apa yang diperlihatkan bagan alur dari dana-dana Bank Bali adalah jaringan kerja pembayaran-pembayaran dan hubungan-hubungan suap yang sangat besar di bawah permukaan dari suatu pola korupsi tunggal yang besar. Terbukti ada piramida-piramida imbalan yang besar yang dikaitkan dengan korupsi-korupsi besar, piramida-piramida yang ternyata kebalikan dari piramida yang terlihat mengenai perusahaan uang-jasa dalam birokrasi. Disana uang mengalir ke atas; disini ke bawah. Namun, pada arah manapun, aliran-aliran tersebut melibatkan banyak orang. Kita sekarang dapat merasakan ekonomi Indonesia yang tak terlihat yang diorganisir sebagai jaringan korupsi, jaringan-jaringan yang mungkin lebih daripada sekedar sistem distribusi. Pembayaran-pembayaran, terutama yang menuju ke bawah, harus membeli *sesuatu*; dan jaringan-jaringan yang berguna untuk satu tujuan bisa berguna untuk tujuan lain.

Sementara saya telah menggunakan contoh-contoh dari era Orde Baru, banyak pernyataan yang tidak hanya menunjukkan telah dilanjutkannya korupsi tingkat besar maupun sedang, namun juga yang lebih buruk daripada yang pernah ada.²³ Kebiasaan, peluang-peluang bagi korupsi baru ke rantai pengumpan, serta politik uang merupakan alasannya. Gangguan peraturan otoriter, yang dalam beberapa hal telah mengendalikan dan mengarahkan korupsi-korupsi ini, merupakan hal lain. Saya mempertimbangkan hal-hal berikut.

Korupsi Sistem Peradilan dan Hukum

Secara luas diterima di Indonesia bahwa pengadilan sangatlah korup,²⁴ bahwa banyak pengacara korup yang bersedia membayar untuk keputusan, dan terjadi korupsi yang parah diantara penuntut hukum maupun polisi Indonesia.

Orang Indonesia memiliki tingkat kepercayaan yang sangat rendah dalam integritas dan kompetensi sistem peradilan mereka. Korupsi merajalela, keputusan dapat dibeli, pengadilan tergantung dari campur-tangan politik, dan transparansi hukum tidak cukup. Dalam berbagai kasus hukum, penggugat tidak mencari keadilan, namun lebih menggunakan sistem peradilan sebagai mekanisme yang dipakai untuk memeras pihak ketiga. Masalah seperti ini sama sekali tidak terbatas pada sistem peradilan; namun juga meluas ke profesi hukum, kantor jaksa agung, badan-badan administratif dan, terutama angkatan kepolisian.²⁵

Korupsi dari begitu banyak aktor dalam sistem hukum menunjukkan bahwa sistem hukum tidak dapat melayani sebagai alat pemerintahan yang baik atau hanya sebagai sarana keputusan perselisihan. Mereka yang akan keluar dari masalah hukum dengan jalan menyuap harus mendekati banyak penjaga pintu-gerbang. Polisi, penuntut hukum, pengacara, dan

²³ “Di sisi lain, praktek korupsi yang menjadi penyebab ambruknya perekonomian hingga saat ini tidak ada yang diusut secara tuntas. Bahkan, praktek korupsi itu kembali terulang dalam pemerintahan Gus Dur dalam skala dan kualitas yang makin tersistem. ‘Kronisme kini merebak di seluruh jajaran kabinet. Dan kantor kepresidenan agaknya mulai berubah menjadi bursa KKN,’ tandasnya.”
<http://www.suarapembaruan.com/News/2000/10/23/Utama/ut01/ut01.html>. Politik Uang di DPR makin marak, http://www.hukumonline.com/cetak_artikel.asp?code=1733&artikel=berita.

²⁴ Hukum Penguasa, Laporan dari Komisi Internasional Misi Yuris ke Indonesia 24 (April 1999); T.Mulya Lubis, *The Rechtsstaat dan Hak Asasi Manusia* di T.Lindsey (ed.), Indonesia, Hukum dan Masyarakat 181 (Federation Press, 1999).

²⁵ Mengubah Sistem Hukum: Dari Hukum Penguasa menjadi Hukum Peraturan, Laporan Van Zorge tentang Indonesia, Vol.I, No.28, at 4.

beberapa lapis hakim masing-masing dapat menyingkirkan atau menyimpangkan kasus. Jika yang satu tidak, yang lain dapat melakukannya.

Korupsi dalam sistem hukum menyingkirkan usaha-usaha reformasi Indonesia, karena sistemnya pada umumnya tidak dapat dipercaya - memang, tidak dapat digunakan - untuk memberikan keputusan yang jujur, tetapi dapat dipercaya untuk melindungi kegiatan-kegiatan korup. Biaya untuk sistem hukum yang korup di Indonesia tidak dapat dihitung. Disamping hilangnya kemampuan pemerintahan dan adanya ketidakpuasan sosial karena masyarakat tidak dapat menggunakannya untuk memperbaiki masalah-masalah yang sebenarnya, ada kerugian ekonomi yang nyata. Para donor, kreditur dan investor asing yang berpotensi melihat sistem tersebut dengan kekecewaan yang sangat besar, terutama terhadap kecurangan yang secara terang-terangan dipraktikkan di pengadilan.²⁶ Investasi asing Indonesia saat ini tidak berarti, sesuatu yang membatasi kemampuannya untuk bertumbuh dalam ekonomi. Sementara ketidak-stabilan politik dinyatakan sebagai alasan utama, para investor juga menunjukkan ketakutannya terhadap sistem hukum, karena mereka tahu bahwa dalam kondisi saat ini, mereka tidak memiliki jaminan investasi apapun. Lebih buruk lagi, mereka telah menyadari bahwa jika mereka melakukan investasi, mereka mungkin bisa dikenakan tahanan atas tuduhan menjadi debitur penipu yang mungkin telah membayar polisi.²⁷

Polisi, Militer, dan Korupsi Yang Berkaitan

Polisi, menurut sumber-sumber rahasia yang dapat dipercaya, terlibat dalam tiga tingkat korupsi yang terorganisir. Terdapat kegiatan perlindungan skala besar dimana polisi memberikan perlindungan kepada usaha-usaha yang memberikan pembayaran. Perlindungan itu dapat berasal dari polisi yang mencari mangsa atau keamanan dengan membayar tuntutan-tuntutan dari kelompok lain dan dapat juga meliputi pelayanan dalam pertikaian buruh. Ada juga korupsi tingkat jalanan, pemerasan uang dari warga biasa melalui ancaman penahanan atau surat panggilan. Polisi juga mengharuskan pembayaran bila seseorang meminta surat laporan polisi, seperti untuk pencurian mobil. Polisi mengetahui bahwa para penjamin asuransi membutuhkan laporan polisi sebelum membayar tuntutan ganti rugi pencurian, dan mereka dapat menuntut biaya “membuat arsip” dalam kasus-kasus seperti itu. Kemudian ada pembelian jabatan dalam angkatan kepolisian itu sendiri. Untuk menjadi polisi dibutuhkan pembayaran gaji “dua tahun” di muka. Prajurit baru berharap untuk menutup pembayaran ini dalam waktu enam bulan kerja. Jabatan-jabatan tingkat yang lebih tinggi dijual, dan menawarkan kesempatan luar biasa untuk memperoleh keuntungan. Gaji bulanan sebesar 4,5 juta rupiah yang diperoleh jenderal polisi tidak dapat cukup menjelaskan rumah-rumah mewah dan armada mobil mewah yang dimiliki oleh beberapa jenderal polisi. Akhirnya, sebagaimana disebutkan, ini semuanya diorganisir dengan baik, dan ada piramida pembayaran dalam departemen kepolisian yang dijalankan melalui penunjukan beberapa petugas, “tumbuhan yang keras” atau jurumudi, untuk mengumpulkan dan membagikan pembayaran.

Dimana *raison d’etre* untuk angkatan kepolisian adalah pembuat uang dan pengumpulan sewa, tidak ada ketertiban umum dan misi yang aman. Rakyat Indonesia memahami ini dengan cukup baik dan secara terbuka menyatakan bahwa mereka membenci polisi, memandang mereka terutama sebagai kekuatan kriminal yang memangsa anggota-

²⁶ Paling tidak dalam dua kasus, para kreditur penipu telah muncul dalam pengaduan komposisi kebangkrutan Indonesia untuk mengalahkan tuntutan dari kreditur yang sah. Untuk uraiannya, lihat

²⁷ Saham Indonesia Menyebabkan Kekacauan Hukum terhadap Penjamin Kanada, Wall Street Journal, 6 Des.2000.

anggota masyarakat. Pemilik toko dan pedagang, pengendara bis dan bajaj, pemilik klub malam dan diskotek semua harus membayar uang perlindungan kepada polisi. Jika seseorang butuh untuk diyakinkan, polisi dapat mengirim preman untuk menunjukkan apa yang akan terjadi jika uang perlindungan tidak dibayar. Surat kabar Jakarta sering melaporkan “kunjungan-kunjungan” seperti itu oleh kelompok-kelompok misterius dan tak bernama, kunjungan yang kadang-kadang menyebabkan kerusakan harta benda yang sangat besar.

Militer Indonesia, meskipun diduga terlibat dalam kebiasaan yang serupa, juga merupakan kasus yang lebih sulit. Melakukan banyak usaha, yang sah atau tidak sah. Pembeneran atas kerajaan bisnisnya adalah pemberian dana militer oleh negara yang terkenal jauh kurang dari yang semestinya diberikan. Tetapi, pendapatan militer diperoleh dari usaha-usaha dan yayasan-yayasannya, tidak termasuk anggaran belanja. Tidak ada pengamat luar yang mempunyai gambaran bagus tentang berapa banyak uang yang diperoleh militer, pun berapa banyak tepatnya yang dibagikan. Sebagian besar uang itu tampaknya diperuntukkan personil militer, dengan para komandan menuntut bagian besar uang itu.²⁸ Militer juga mempunyai hubungan dekat tapi tidak jelas dengan banyak konglomerat Indonesia. Tampaknya beberapa *cross-shareholding* dalam perusahaan, dan konglomerat di masa lampau, paling sedikit, telah dicurigai memberikan dana untuk beberapa operasi gelap militer.²⁹

Tanpa menyangkal kebutuhan militer untuk sumber-sumber di luar yang diberikan oleh negara, pengendalian rahasia sumber-sumber yang amat besar, berasal dari sumber-sumber sah dan tidak sah, tanpa pertanggungjawaban penggunaannya, merupakan struktur untuk korupsi sejenis mafia. Misalnya, terdapat dugaan bahwa militer telah menggunakan sumber-sumbernya untuk mendanai kekerasan di kepulauan Maluku.³⁰ Juga terdapat dugaan bahwa militer memiliki pengaturan yang luas dengan pengusaha-pengusaha kaya, yang dengan itu militer memberikan “tenaga kerja militer dan peralatan biaya rendah, ancaman dan intimidasi para pesaing usaha, pengusiran petani kecil dari lahan, dan penyiksaan dan pembunuhan orang-orang yang dapat mengancam sistem”³¹

Premanisme, atau penjahat lokal, kegiatan serupa mafia merupakan gejala yang berhubungan. Gerombolan preman menuntut biaya bulanan bisnis untuk menjamin bahwa tidak akan ada “kerusakan” yang mengganggu operasi-operasi bisnis. Tentu saja, karena gerombolan preman itu sendiri yang merupakan sumber kerusakan ini, jaminan ini efektif. Kelompok-kelompok seperti itu juga tampak lazim di pasar-pasar tertentu dan terminal angkutan, meminta dari pemilik toko, pedagang kaki lima, dan pengendara taksi serta bajaj, biaya untuk beroperasi di wilayah itu. Satu contoh dari Medan menunjukkan tingkat dan keseriusan masalah preman. Pada tanggal 21 Agustus 2000, 17.000 pengendara angkutan lokal melakukan mogok untuk memprotes kegiatan preman. Para pengendara menyatakan bahwa mereka harus membayar para preman sebesar 5.000 rupiah setiap hari atau kendaraan mereka dirusak, dan mereka menuntut tindakan aparat kepolisian.³² Aksi-aksi protes seperti

²⁸ Angkatan Bersenjata Indonesia: Teman atau Musuh?, Laporan Van Zorge tentang Indonesia, Vol.II, No.16, at 7.

²⁹ Aditjondro, George, Mendanai Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Indonesia, <http://www.koteka.net.part2.htm>.

³⁰ Angkatan Darat Indonesia, supra.n.28.idem

³¹ Idem

³² 17.000 Armada Angkot di Medan Mogok Total, Kompas, 22 Agustus 2000

ini adalah biasa.³³ Tentunya gerombolan-gerombolan preman dapat beroperasi dimana polisi tidak efektif atau memilih untuk tidak efektif. Juga terdapat bukti bahwa di beberapa tempat, gerombolan preman bersekutu dengan anggota angkatan kepolisian,³⁴ dan preman itu disewa untuk melakukan demonstrasi dan tindakan-tindakan kekerasan massa.³⁵ Kemungkinan juga ada keterlibatan militer, dan tentunya ada suatu piramida pembayaran.

Selain dari kerugian-kerugian moneter *rent-seeking* membebani rakyat, dan perhatikan bahwa “pajak perlindungan” sangat cenderung mundur sepanjang menyangkut orang miskin, terdapat kerugian-kerugian sosial dan moneter tambahan yang tak dapat diukur. Hal ini timbul dari kegagalan kebijakan untuk melakukan apa yang seharusnya dilakukan oleh polisi dan angkatan bersenjata – memberikan keamanan, keselamatan, ketertiban, dan pertahanan – maupun tindakan aktif yang *tidak* seharusnya mereka lakukan. Tetapi kita harus menambahkan pada cerita yang sudah memalukan ini mengenai kegiatan-kegiatan gelap yang dilindungi atau dilakukan oleh angkatan-angkatan ini sendiri: obat bius, prostitusi, judi, penebangan dan penambangan liar, penyelundupan, dan sejenisnya. Mengesampingkan kejahatan keji dan biaya sosial yang diakibatkan olehnya, dan hanya memusatkan pada kerugian materi, penebangan dan penambangan liar menyebabkan kerugian pencurian langsung kepada negara dan rakyatnya melalui kerusakan modal alam dan secara besar meningkatkan skala pengurusan sumber alam. Penyelundupan, barang-barang seperti minyak tanah dan bensin yang disubsidi, ke tempat-tempat seperti Singapura, membelokkan dan mengambil untuk diri sendiri subsidi yang ditujukan untuk membantu rakyat jelata. Keterlibatan polisi dan militer dalam penebangan, penambangan liar, dan penyelundupan juga menyebabkan jaringan korupsi yang lebih besar. Keterlibatan itu membutuhkan baik pembayaran “diam” atau “kemudahan” kepada para birokrat, pengawas, dan pejabat setempat atau ancaman kekerasan, atau kekerasan nyata, untuk ikut campur atau pengungkapan.

Politik Uang

Politik uang adalah istilah yang digunakan untuk menjelaskan pembelian keuntungan atau pengaruh politik. Itu merupakan masalah di semua negara, bahkan yang paling demokratis sekalipun, dan upaya-upaya reformasi yang ditujukan pada politik uang hanya polesan belaka, dan bukan melenyapkannya. Terdapat pertanyaan tentang bagian politik uang manakah yang seharusnya kita golongkan sebagai bentuk korupsi. Tentu saja ada tingkatannya. Memberikan uang untuk hak suara legislatif atau untuk membeli kantor pemerintah merupakan satu hal, memberikan sumbangan pada kampanye politik adalah hal yang lain. Meskipun politik uang merupakan masalah yang rumit, politik uang yang “biasa”, saya kira, tidak seharusnya dianggap sebagai korupsi. Politik adalah tentang kekuasaan, memperolehnya dan menggunakannya. Kita tidak lagi dapat memisahkan uang dari politik sebagaimana halnya kita tidak dapat memisahkan memandang bintang dari bintang-bintang. Dengan politik uang “biasa”, yang saya maksudkan adalah penggunaan uang untuk mendukung calon-calon khusus atau partai-partai khusus. Politik uang yang tidak lazim akan meliputi penggunaan uang untuk membeli suara atau jabatan, transaksi di bawah meja untuk mendapatkan keputusan pemerintah, dan sejenisnya.

³³ Tanahabang, “Emang Abang Yang Punya”?, Kompas, 29 Juni 2000

³⁴ Pemicu Bentrokan Preman di Blok M diduga Oknum Polisi dan TNI, Kompas, 15 Nopember 2000; Pungutan Preman Palembang Mengganas, Kompas, 8 Pebruari 2000

³⁵ Gangster Politik, 53 Inside Indonesia (Jan. – Maret 1998)

Sementara Indonesia mempunyai badan pembuat undang-undang nasional yang dipilih secara paling "demokratis", badan itu belum merupakan demokrasi di mana pendapat-pendapat rakyat jelata banyak berarti, bukan pula di mana para pemegang jabatan mempunyai tanggung jawab yang berarti pada rakyat. Mereka yang memegang kekuasaan politik sekarang tidak mendapatkan kekuasaan itu dengan menawarkan program-program yang didukung oleh rakyat dengan pemberian suara. Pada tingkat nasional, pemilihan untuk jabatan tinggi tidak langsung, karena rakyat memberikan suara untuk partai dan bukannya pada individual. Ini pada hakekatnya berarti bahwa partai-partai mengendalikan kedudukan. Jika para pemilih memberikan suara untuk partai dan bukannya individual, siapa pun yang menginginkan kedudukan cukup membayar partai itu untuk memilihnya sebagai pejabat yang dipilih, dan itu nampaknya yang telah terjadi. Lagipula, tidak ada partai dalam badan pembuat undang-undang yang memegang mayoritas mutlak, dan setiap tindakan keputusan membutuhkan pembentukan koalisi, dan koalisi yang siap, barangkali yang lebih siap, dibangun dengan uang dan bukannya dengan ideologi atau kepentingan bersama.

Dengan cara ini, sifat politik uang di Indonesia erat kaitannya dengan sistem pemilihannya, dan terdapat banyak "politik uang" yang berlangsung. Sebenarnya, jika kita menarik kesimpulan dari berbagai petunjuk yang muncul dari waktu ke waktu, dan percaya dugaan-dugaan dan kabar angin, politik Indonesia pada dasarnya merupakan politik uang jenis yang paling jelek. Rakyat, jabatan, dan suara dibeli dan dijual.

Bagi mereka yang berkuasa, dan mereka yang mencari kekuasaan, akses ke sumber-sumber uang untuk memainkan permainan kekuasaan politik yang sangat serius merupakan kebutuhan mutlak, dan mereka yang mempunyai uang akan menggunakannya dengan mahir untuk mempertahankan kepentingannya. Juga jelas bahwa partai-partai politik Indonesia menggunakan setiap ikhtiar yang dapat mereka pakai untuk memperoleh dana. Setiap orang mencurigai manipulasi politik yang hebat di sekitar "portepel "sapi perahan uang tunai" (*cash cow*), seperti BPPN, atau perusahaan milik negara, mengungkapkan bahwa partai-partai mencari sumber-sumber uang untuk kegiatan politik sekarang dan mendatang serta kekuasaan. Sangat lambannya pejabat-pejabat Indonesia dalam merestrukturisasi hutang dan privatisasi, di mana kepentingan-kepentingan sangat luas terlibat, barangkali paling bagus dijelaskan dengan politik uang. Terdapat kecurigaan yang sangat besar bahwa sikap pilih kasih pemerintah terhadap tiga debiturnya yang terbesar³⁶, yang diungkapkan melalui pemberian jaminan dan keputusan BPPN yang manis sekali untuk tidak menjatuhkan hukuman, juga merupakan hasil politik uang. Sebetulnya, perkiraan pembayaran berlangsung jauh lebih dalam menerangkan banyak hal tingkah laku pejabat yang misterius, aneh, dan menimbulkan teka-teki.

³⁶ "Pada tanggal 2 Oktober, Komisi Kebijaksanaan Sektor Keuangan menyetujui perjanjian restrukturisasi hutang yang besar antara BPPN dan lima *obligor* yang paling top, yaitu: Texmaco Group (USD 2,1 milyar), Tirtamas Majutama (USD 596 juta), PT Kiani Kertas (USD 275 juta), Sinar Mas Group (Rp. 1,2 milyar *swap*), dan Banten Java Persada (Rp. 1,4 trilyun kompensasi untuk pengembalian aset). Meskipun beberapa analis mendukung persyaratan perjanjian sebagai hal yang baik yang dapat diharapkan oleh Pemerintah, beberapa orang mengkritik mereka sebagai jaminan yang mahal yang membuat Pemerintah menghadapi tingkat risiko ketergantungan yang tinggi. Persetujuan Texmaco dan Tirtamas sangat kontroversi karena *holding companies* yang diciptakan sebagai kendaraan taruhan keadilan Pemerintah maupun persyaratan perjanjian keuangan yang dermawan. Menurut laporan pers, wakil-wakil IMF dan Bank Dunia menulis kepada Pemerintah segera setelah perjanjian itu diumumkan yang isinya mendesak agar perjanjian itu ditinjau kembali. Tetapi, Menteri Koordinasi Ramli telah dengan keras mempertahankan persyaratan perjanjian itu." Kedutaan Amerika, Jakarta, Indonesia, Laporan Ekonomi Mutakhir: Sorotan Ekonomi dan Keuangan - Oktober - Nopember 2000.

Pembagian Kembali Korupsi: Desentralisasi Jenis Bandit

Mancur Olson, dalam pembicaraan "insentif "pemerintah" untuk pajak atau mengambil aset subyek, merupakan perbedaan yang berguna antara bandit "keliling" dan "tak bergerak". Umpamanya terjadi situasi anarki di suatu daerah. Para panglima perang yang bergerak melalui daerah itu akan mengambil apa pun yang bisa diambil untuk dirinya sendiri, di manapun juga. Karena mereka mencuri, dan mencuri apa yang dapat mereka curi, mereka tidak mempunyai kepentingan dalam kegiatan produktif yang terus menerus. Bilamana kekayaan suatu daerah sudah ludes, mereka cukup pindah ke daerah lain dan kesempatan-kesempatan untuk menjarah lainnya. Sebaliknya, di mana seorang panglima perang mengambil alih suatu daerah dan menetap di sana, ia mempunyai kepentingan dalam kegiatan dan hasil produktif. Ia dapat mencuri dari, atau "menarik pajak", orang yang sama secara terus menerus. Karena ia telah menjamin sumber pendapatannya, ia bahkan dapat mempunyai keinginan untuk melindungi rakyat dari pemangsa-pemangsa lainnya. Akhirnya, pemangsanya sendiri dapat terlibat dalam sesuatu seperti jaminan yang disediakan pemerintah, dan bahkan dalam pemberian barang-barang rakyat. Bagaimana pun juga, ketika ia mengambil beberapa persen penerimaan yang dihasilkan dalam wilayah itu, jika rakyat menghasilkan penerimaan yang lebih banyak, ia akan memperoleh penerimaan yang lebih banyak. Dengan kata lain, kepentingannya dalam meningkatkan kekayaannya digabungkan dengan kepentingan-kepentingan rakyat dalam meningkatkan kekayaan mereka. Ia mempunyai apa yang disebut Olson sebagai kepentingan yang "mencakup" (*encompassing*). (Benar-benar hanya seperti cerita angsa yang bertelur emas dengan hasil yang mungkin berbeda).

Suharto adalah bandit yang tidak bergerak yang menghasilkan rezim bandit yang tidak bergerak. Di bawah pemerintah Suharto, usaha-usaha yang memberi uang sogokan atau membagikan kekayaan untuk memperoleh kesempatan, keuntungan ekonomi, atau perlindungan mendapatkan pelayanan sebagai imbalan. Mereka memperoleh ijin, lahan dan konsesi lingkungan, jaminan investasi, pelaksanaan kontrak, dan bantuan dalam mengurus perselisihan perburuhan.

Sistem pemerintahan pusat tinggi Suharto tidak melenyapkan ketidak-pastian dan penghinaan yang diderita oleh para pengusaha yang berusaha untuk menanamkan modal di daerah-daerah. Berbagai pejabat lokal melapor ke berbagai departemen yang berbeda yang berpangkalan di ibukota yang mengawasi berbagai aspek iklim usaha, dari lingkungan sampai ke masalah-masalah perburuhan, ke masalah penggunaan lahan dan perpajakan - dengan peraturan yang seringkali tergantung pada sogokan. Pejabat polisi dan militer seringkali aktif dalam pencegahan yang selektif - dan kadang-kadang, hasutan aktif - pertikaian perburuhan, dengan pengendalian buruh dibeli dengan harga yang ditetapkan oleh para komandan setempat dan para pengawas kepada siapa mereka memiliki kesetiaan.

Perusahaan yang beroperasi tanpa keuntungan koneksi yang baik di Jakarta akan cenderung untuk menderita dari bentuk-bentuk pemerasan yang tidak teratur dan liar ini. Tetapi, upeti ini diberikan kepada birokrat-birokrat setempat (wakil-wakil pemerintah pusat), dan bukannya kepada para politisi setempat, dan desakan Jakarta pada dorongan penanaman modal swasta menanamkan tindakan pengendalian dan

dapat diramalkan yang didasarkan di sekitar kepentingan-kepentingan pemerintah pusat dalam meningkatkan aliran modal swasta ke propinsi.³⁷

Dengan kepergian Suharto, pemerintahan bandit Indonesia yang tetap telah pergi, dan wilayah itu terbuka untuk bandit-bandit keliling. Dengan desentralisasi fiskal dan pemerintahan, kekuasaan telah mengalir ke daerah dan kabupaten dan telah menciptakan kesempatan-kesempatan yang lebih besar untuk korupsi lokal melalui kegiatan pengaturan. Kebebasan bandit-bandit yang lebih besar dan kemungkinan mental "sekarang adalah giliran kami" juga mendorong tindakan memangsa.

Politik demokrasi semu, munculnya partai-partai politik dari kendali pemerintahan yang keras, dan desentralisasi telah menciptakan kontes lokal untuk pengaruh dan kekuasaan. "(Proses-proses ini) telah mempolitisasi semua aspek operasi usaha. Perusahaan sekarang harus melakukan pembayaran di bawah meja untuk jajaran politisi yang jauh lebih besar daripada sebelumnya"³⁸ Dengan desentralisasi, usaha-usaha tergantung pada ijin-ijin, kontrak-kontrak pemerintah setempat, dan peraturan sekarang telah beralih "ke membagikan uang mereka di sekitar partai-partai yang berbeda atau kalau tidak menggabungkan mereka sendiri dengan satu atau partai lainnya dalam majelis setempat. Dalam hal ini, para pengusaha yang bergerak di bidang pembangunan perumahan, konstruksi, dan berbagai kegiatan kriminal telah menjadi sangat menonjol...."³⁹

Mengapa Korupsi Susah Berhenti: Masalah-masalah Pilihan Kolektif.

Korupsi yang merajalela, secara keseluruhan, menciptakan masalah-masalah pilihan kolektif. Pertama adalah penggunaan sumber-sumber secara berlebihan; kedua adalah masalah penunggang bebas. Ketika setiap orang dapat menggunakan sumber secara bebas, sumber tersebut akan digunakan secara berlebihan. Pengguna perorangan, yang persentase penggunaan secara keseluruhan mungkin kecil, tidak melihat itu secara kumulatif, jika semua menggunakan sumber seperti yang ia lakukan, keadaan yang biasa akan dikerubuti - dirumputi secara berlebihan jika tempat itu merupakan lahan peternakan sapi, dipancing secara berlebihan jika tempat itu merupakan lahan perikanan, digunduli jika tempat itu adalah hutan. Sebagaimana seharusnya jelas, ada keadaan korupsi yang biasa, *fisc* umum, kelas-kelas lebih rendah, dan sumber-sumber alam suatu negara, yang semuanya nyata sekali digunakan secara berlebihan. Ancaman penggunaan yang berlebihan, tentunya, meminta kejatuhan yang umum. Dalam hal ini, krisis keuangan dan kemerosotan ekonomi yang tajam di Indonesia pada tahun 1998 persis merupakan jenis kejadian seperti itu. Banyak, barangkali sebagian besar, bank-bank di Indonesia telah mengalirkan kredit likuiditas bank, yang secara bebas diberikan oleh Bank Indonesia untuk berupaya menyelesaikan krisis, dengan cara-cara korup. Hal ini, bersama dengan faktor-faktor lainnya, menyebabkan kejatuhan sistem perbankan Indonesia, bencana yang mana Indonesia belum pulih.

Korupsi juga menimbulkan masalah penunggang bebas. Selain dari perpindahan tangan apa pun, terdapat biaya-biaya korupsi massa yang dibayar seseorang, tetapi orang-orang yang memperoleh keuntungan bukan di antara orang-orang yang membayar. Dalam kasus normal korupsi tingkat tinggi - kontrak-kontrak konstruksi jauh menggelembung, uang

³⁷ Rancangan Asia Pasifik Analitis Oxford, December, 2000: salinan dalam arsip dengan penulis.

³⁸ Idem

³⁹ Idem

dialirkan dari perusahaan-perusahaan milik negara - penduduk secara penuh membayar melalui kerugian atau pengalihan penerimaan atau sumber atau melalui pajak yang lebih tinggi. Tak seorang pun menderita kerugian dengan cara yang jelas dan langsung, dan kerugian-kerugian kecil yang dapat dialokasikan kepada setiap orang tidak cukup untuk menyebabkan sejumlah besar rakyat untuk mengorganisir dan bergabung untuk menentang mereka. Dalam hal korupsi tingkat jalanan, orang-orang yang menjadi korban membayar langsung dan menderita tingkat kehidupan yang lebih rendah melalui apa yang sama dengan pajak *regressive* tinggi.⁴⁰ Tetapi korupsi tingkat jalanan mengorbankan kelas-kelas rakyat yang tanggapannya merupakan jenis kemarahan dan penderitaan yang sunyi, bukan perlawanan yang diorganisir.

Juga terdapat biaya-biaya yang besar, tetapi tidak berwujud atau *unquantifiable* - seperti kehilangan wewenang dan legitimasi pemerintahan, tidak adanya peraturan hukum, penempatan bakat yang salah, dan penyiksaan warga. Orang-orang yang terlibat dalam korupsi, tentunya, memperoleh jauh lebih banyak daripada bagian kerugian apa pun yang dapat dialokasikan pada mereka, dan untuk maksud-maksud praktis, dapat memandang setiap kerugian sebagai keseluruhan yang dialihkan kepada orang lain. Dalam hal ini, korupsi menyerupai polusi lingkungan, kasus lain dimana aktor-aktor perorangan tidak memperhitungkan biaya dan tidak mempertimbangkan akibat-akibat yang ditimbulkan dari tindakan-tindakannya.

Program anti korupsi merupakan kebaikan bersama, tetapi masalah-masalah pilihan kolektif ini membuat tugas memperbaiki atau mencegah korupsi sangat sulit. Sedikit orang yang memperoleh keuntungan melihat kerugian dalam tingkah laku mereka sendiri, kerugian-kerugian - selain dari kerugian-kerugian keuangan langsung - tidak terfokus, kadang-kadang tidak berwujud, seringkali susah untuk diukur. Perbaikan membutuhkan komitmen pemerintahan yang kuat dan yang dapat mengharuskan konsensus sosial yang luas. Ini tidak akan muncul secara alami. "Dalam kelompok yang benar-benar besar, individu khusus menerima hanya bagian keuntungan yang sangat kecil dari tindakan yang diambilnya dalam kepentingan kelompok. Bagian yang sangat kecil ini tidak secara khusus memotivasi individual-individual dalam kelompok besar untuk tindakan sukarela dengan cara yang sesuai dengan kepentingan bersama kelompok itu."⁴¹ Sebaliknya, jauh lebih mudah bagi kelompok-kelompok kecil untuk mengorganisir dan mengkoordinasi kegiatan-kegiatan di antara para anggotanya. Tidak hanya masalah-masalah komunikasi yang menjadi lebih mudah, bagian para anggota dalam setiap pembayaran sukses kelompok adalah jauh lebih besar. Para koruptor, sebagai anggota berbagai jaringan, jauh lebih efektif dalam mencapai kebijakan dan tujuan-tujuan praktis daripada masyarakat umum atau banyak korban-korban korupsi yang tidak berkaitan tersebut.

Karena bagian keuntungan perorangan dari tindakan kolektif sangatlah kecil, tindakan kolektif sukarela hampir selalu gagal dalam kelompok-kelompok yang besar. Tetapi kelompok-kelompok kecil berhasil dan mempunyai dorongan yang kuat untuk mengupayakan tindakan kolektif - di sini, untuk mencegah upaya-upaya anti korupsi mencapai mereka. Terhadap pandangan ini, kita dapat menambahkan alasan penting lainnya bagi kegagalan korban-korban korupsi Indonesia untuk bertindak. Militer Indonesia, polisi, pejabat

⁴⁰ "Rumah-tangga yang miskin di Ekuador harus mengeluarkan tiga kali lebih banyak dalam sogokan sebagai bagian penghasilan mereka daripada rumah-tangga dengan penghasilan yang lebih tinggi untuk akses pelayanan masyarakat" Kualitas Pertumbuhan, *supra*, n. 1, pada halaman 146.

⁴¹ Olso, Mancur, Kekuasaan dan Kemakmuran 77 (2000).

pemerintah, kehakiman, dan preman *menjalankan* korupsi struktural di Indonesia. Secara langsung atau tidak langsung, melalui ancaman, kekerasan, suap, menutupi kejahatan, mereka melindungi sistem itu dan dengan cara itu mereka memperoleh nafkahnya.

Memperbaiki Korupsi di Indonesia

Korupsi pada skala Indonesia adalah sangat mahal bagi negara dan masyarakat itu. Terdapat kerugian efisiensi ekonomi yang sangat besar dan biaya-biaya yang sangat mahal yang ditimbulkan dari pengalokasian sumber-sumber yang salah. Terdapat biaya-biaya daya saing, karena korupsi adalah alasan prinsip bagi ekonomi biaya transaksi yang terkenal tinggi di Indonesia. Terdapat biaya kehilangan kesempatan yang tinggi dari semua penanam modal, baik dalam negeri maupun luar negeri, yang menarik kembali atau meninggalkan penanaman modal di Indonesia karena korupsi dan hal-hal yang berkaitan dengan itu. Saya telah melihat keluasannya, tetapi biaya *unquantifiable* membebani pada keberadaan individual dan masyarakat serta kerugian-kerugian dalam pemberian barang-barang masyarakat.

Hanya Indonesia sendiri yang dapat mengatasi korupsi dalam sistem ekonomi, politik, dan sosial mereka. Saat ini, kecuali untuk beberapa LSM dan tuntutan masyarakat yang terbatas, mengakhiri korupsi tidak benar-benar merupakan masalah prioritas di Indonesia. Di samping masalah-masalah pilihan kolektif yang serius, kurangnya kejelasan dalam apa yang akan dilakukan oleh kampanye anti korupsi dan sejauh apa yang dapat dicapai mungkin merupakan sesuatu yang ada kaitannya dengan hal ini. Bahkan para pendosa yang direformasi tidak akan menyukai waktu penjara, pun, tidak peduli betapa penuh penyesalan, hilangnya kekayaan dan reputasi.

Kepentingan tetap kekuasaan dan jaringan ahli waris korupsi yang memperoleh keuntungan dari *status quo* terus menggagalkan usaha-usaha anti korupsi. Sementara para pengacara anti korupsi telah membuat kasus moral melawan korupsi, tak seorang pun di Indonesia telah memeriksa secara mendalam dan menjelaskan ekonomi korupsi, pun tidak mengungkapkan dengan cara yang cermat dan meyakinkan apa pun biaya-biaya sosial dan politiknya. Juga kajian-kajian korupsi tidak cukup memusatkan pada akibat-akibat korupsi yang terus-menerus di masa mendatang, kerugian dan biaya antar generasi; kerusakan rakyat Indonesia, penjarahan sumber-sumber, kerugian dan penyakit lingkungan. Karena ekonomi korupsi mahal yang berjalan saat ini juga merupakan ekonomi pemborosan yang menghancurkan banyak penghidupan dan hidup di hari esok.

Hanya rakyat Indonesia yang dapat mengatasi korupsi di Indonesia. Mereka akan melakukannya jika dibujuk harus melakukannya. Kajian yang cermat yang mengungkapkan secara rinci mengenai sistem, jaringan, dan biaya korupsi sosial dan ekonomi adalah alat yang penting dalam kampanye anti korupsi. Kemauan, seperti dikatakan oleh Bhudda, menghasilkan pengetahuan.

Tetapi, kajian dan bujukan bukanlah semua yang harus dilakukan. Sikap mental yang berpengaruh baru-baru ini tentang korupsi memandangnya sebagai masalah pemerintah,⁴² dan, memang, program pemerintah yang baik merupakan sebagian resep donor untuk

⁴² Kualitas Pertumbuhan, *supra*, n. 1, pada halaman 135-168; Bank Pembangunan Asia, Pemerintahan yang Baik dan Anti Korupsi; Jalan Ke Depan untuk Indonesia, makalah yang dikemukakan pada Pertemuan Ke Delapan Consultative Group on Indonesia (Kelompok Penasihat tentang Indonesia) (Paris, 27-28 Juli 1999).

Indonesia. Program itu merupakan perbaikan-perbaikan kunci.⁴³ Perbaikan-perbaikan kunci ini meliputi kompetisi dalam ekonomi melalui demonopolisasi dan deregulasi; dan mempromosikan pertanggung-jawaban kepemimpinan politik melalui pengungkapan publik dan peraturan-peraturan yang transparan. Juga meliputi menciptakan administrasi umum yang berdasarkan manfaat dan pelayanan yang ditujukan untuk administrasi publik, transparansi dan pertanggung jawaban dalam manajemen pembelanjaan, dan meningkatkan peraturan hukum.

Sementara sebagian besar akan setuju bahwa ini merupakan perubahan yang sempurna dan penting, mereka telah membuktikan yang kontroversi, terutama karena mereka dengan pernyataan positif yang belum terbukti kebenarannya mengabaikan kenyataan-kenyataan politik. Beberapa kritikus mempercayai bahwa orang-orang yang memperjuangkan program pemerintahan yang baik, terutama Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia, membawa masuk pandangan-pandangan dunia yang tidak cocok dengan kebutuhan dan kenyataan pada negara-negara berkembang. Misalnya, Jayasuriya, dalam jilid ini, menyatakan bahwa paradigma baru untuk donor-donor pembangunan ialah terhadap peningkatan kapasitas pengaturan di negara itu. Ini menentukan bahwa negara itu tidak seharusnya mencari sendiri untuk menjalankan perekonomian, tetapi hendaknya menciptakan rangkaian lembaga pengaturan yang memudahkan pembentukan dan operasi yang tepat dari pasar itu.

Konstitusionalisme perekonomian mengacu pada upaya untuk memperlakukan pasar sebagai tata-tertib konstitusional dengan aturan-aturan, prosedur-prosedur, dan lembaga-lembaganya sendiri yang beroperasi untuk melindungi tata-tertib pasar dari gangguan politik. Tetapi, bentuk-bentuk konstitusionalisme perekonomian ini menuntut pembangunan jenis khusus organisasi dan struktur negara: sebuah *negara pengaturan*, yang tujuannya adalah untuk menjaga ketertiban pasar.⁴⁴

Jayasuriya mengkritik paradigma baru untuk mencari cara guna mengisolasi pasar dari politik. Dick, juga dalam jilid ini, setuju.⁴⁵ Keduanya percaya bahwa tidak mungkin untuk memisahkan reformasi pasar atau perekonomian dari kumpulan kekuasaan dan kepentingan yang ada yang membentuk politik.

Untuk sukses, reformasi perekonomian harus memiliki dukungan politik kelompok pemain yang penting. Reformasi menyerang jantung kepentingan-kepentingan politik dan ekonomi yang berurat-berakar dalam: oleh karena itu, untuk sukses program reformasi ekonomi harus menggembeleng dukungan politiknya sendiri. Dari perspektif ini, reformasi ekonomi bukan semata-mata latihan teknis untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang "benar", tetapi suatu proyek politik yang diupayakan oleh para pemenang yang diterima proses reformasi. Untuk alasan ini, perubahan pasar kemungkinan merupakan proses yang sangat diperjuangkan dan berkepanjangan.⁴⁶

Sebagaimana saya perdebatkan, korupsi di Indonesia *adalah* masalah pemerintah karena korupsi Indonesia secara baik sekali terkait dengan pemerintah Indonesia. Juga benar,

⁴³ Kualitas Pertumbuhan, *supra*, n.1, pada halaman 152-159.

⁴⁴ Jayasuriya, Kanishka, Pemerintahan, Konsensus Post Washington dan Anti Politik Baru

⁴⁵ (Para teoritikus perkembangan dan pembuatan kebijakan) telah mempertahankan..... bahwa perkembangan ekonomi dan *institutional* akan paling baik maju dalam ketiadaan politik (yang berantakan dan kacau balau). Dick, Howard, Korupsi dan Pemerintahan yang Baik, Batas Baru dalam Rekayasa Sosial.

⁴⁶ Idem

sebagaimana dikatakan oleh para kritikus paradigma pemerintah, bahwa anda tidak dapat mengisolasi politik pasar dan ekonomi dari politik. Tetapi, kadang-kadang *sesuatu menyebabkan* politik reformasi menghadapi korupsi secara serius: kita mempunyai bukti bahwa negara-negara dapat tumbuh atau berkembang jauh dari korupsi yang sempurna dan sistematis. Amerika Serikat, misalnya, melakukannya dalam waktu sekitar 50 tahun, kira-kira antara tahun 1870 dan 1920.

Semua benda yang berkembang, berkembang karena keragaman dan apa yang oleh para teoritikus disebut “tekanan pilihan”. Lingkungan di mana mahluk hidup, dan yang meliputi mahluk-mahluk lain yang memangsanya dan di mana ia mencari mangsa, memperoleh keuntungan beberapa variasi khusus satu dengan yang lain. Tentunya tidak dengan sengaja: ternyata itu memang begitu caranya. Ngengat yang kebetulan mempunyai kamuflase yang lebih baik, yang tampak seperti batang pohon ketika ngengat itu hinggap di pohon, akan lebih mungkin terhindar dari pemangsa-pemangsa burung dan berkembang biak. Ngengat-ngengat ini akan berkembang biak dengan sukses, dibandingkan dengan yang lain, bahkan dari spesies yang sama, dan, selama pohon-pohon tempat mereka bersembunyi tetap sama, dan selama pemangsanya tidak mengembangkan detektor secara lebih baik, ngengat-ngengat itu akan tetap hidup dan menjadi makmur.

Saat ini, politik uang dan semua *entails* dalam pengertian yang terburuk, dan cara-cara korup mencari penghidupan menguasai lingkungan Indonesia. Yang bertahan hidup dalam lingkungan ini tampaknya perlu melakukan permainan politik seperti yang dimainkan, sebagai permainan kekuasaan yang sangat serius, atau kontes gladiator, dimana uang merupakan senjata utama untuk digunakan. Di luar permainan politik, yang bertahan hidup perlu melakukan apa pun yang perlu untuk membuat, atau melindungi, kehidupan, dan kegiatan-kegiatan korupsi merupakan cara yang diterima untuk melakukan itu.

Jika pengamatan ini benar, adalah merupakan kesalahan untuk memandang paradigma “pemerintah yang baik” sebagai suatu upaya untuk menghindari politik. Korupsi Indonesia *merupakan* masalah pemerintah, dan tidak ada cara untuk menangani korupsi yang besar dan kecil, dan semua bentuk-bentuk di antaranya, tanpa melibatkan politik dan pemain-pemain politik. Jika para donor, dalam meningkatkan paradigma pemerintahan yang baik, berpikir bahwa mereka dapat menghindarkan diri dari politik dan mengisolasi dunia ekonomi dari politik, mereka jelas salah. Tetapi saya tidak percaya bahwa mereka berpegang pada pandangan-pandangan ini, dan mempunyai kelemahan-kelemahan lain. Kegagalan donor adalah ketidak sabaran, kerangka waktu jangka pendek, dan ketidak mampuan untuk terus melanjutkan sampai akhir.

Tuntutan donor akan pemerintahan yang baik yaitu, nota-nota kesepakatan yang dirundingkan, tinjauan-tinjauan ulang, pemberian atau penahanan seri-seri surat berharga tergantung pada dipenuhinya janji, menciptakan *tekanan pilihan* yang sangat besar di lingkungan Indonesia; tuntutan donor itu mengubahnya. Para donor mengatakan: lakukan ini. Indonesia setuju bahwa Indonesia akan melakukannya agar supaya memperoleh uang donor. Indonesia tidak memenuhi janjinya, dan para donor berkata, baiklah, anda tidak memperoleh uang itu. Indonesia kembali pada janji-janji reformasi dan tugas-tugasnya, dan akhirnya patuh, jarang menyelesaikannya, tetapi cukup untuk memperoleh seri-seri surat berharga itu.

Tujuan cerita diatas adalah bahwa ada pergerakan ke arah yang benar. Mungkin tidak ada perubahan yang mempesona, tidak ada baptisan masal dalam kepercayaan anti korupsi,

tetapi ada perubahan yang tidak akan terjadi sebaliknya. Melalui tekanan pilihan yang dilanjutkan dan melalui perubahan yang distimulasikan dalam permainan-permainan dalam sistem, keterlibatan donor merupakan bagian campuran politik. Indonesia mungkin melakukan politiknya dengan cara apa pun yang diinginkannya, tetapi jika Indonesia ingin memperhitungkan uang yang dibutuhkannya dan para donor mau untuk memberi, *dengan syarat*, bahwa Indonesia akan berubah dan berkembang ke arah yang diinginkan oleh donor. Kita juga harus ingat bahwa ada kekuatan reformis di Indonesia, baik di luar maupun di dalam pemerintahan, dan mereka merupakan bagian politik Indonesia yang sedang berkembang. Persyaratan-persyaratan, anjuran, dan gagasan pemerintahan yang baik donor menyokongnya dan membantunya untuk memperoleh keuntungan-keuntungan yang sebaliknya tidak akan diperoleh.

Memperbaiki korupsi di Indonesia, yang akhirnya hanya rakyat Indonesia yang dapat melakukannya, kemungkinan membutuhkan waktu yang lama, barangkali paling tidak satu generasi.⁴⁷ Kekuatirannya adalah bukan paradigma atau program pemerintahan yang baik, tetapi *kelelahan donor*, para donor menyerah setelah beberapa tahun melakukan upaya-upaya yang lamban atau terhalang. Permainan itu adalah tekanan pilihan, tekanan pilihan yang konsisten dan terus menerus selama jangka waktu yang *panjang*, bukan mandat untuk mengisolasi ekonomi dari politik. Politik Indonesia sekarang harus diperhitungkan pada apa yang ingin dilakukan oleh para donor; sebagaimana politik itu harus diperhitungkan apa pun yang dibawa oleh globalisasi tekanan pilihan. Yang disebutkan terakhir memang sungguh-sungguh. Dalam jangka panjang, Indonesia akan belajar dan berkembang dan menentang korupsi yang secara serius menghancurkan ekonomi dan politiknya, menahan pembangunannya, dan mengorbankan rakyatnya.

Jagalah kepercayaan.

⁴⁷ Meskipun benar bahwa beberapa politik, yaitu, Hong Kong dan Singapura, mengatasi korupsi dalam jangka waktu yang relatif singkat, Hong Kong dan Singapura merupakan kasus yang sangat berbeda yang melibatkan wewenang pemerintahan yang kecil, yurisdiksi yang tidak demokratis dan kuat, dan yang terpusat. Persyaratan ini tidak ada di Indonesia.

Bibliography

Asian Development Bank, *Good Governance and Anticorruption* (1999).

Backman, Michael, *Asian Eclipse: Exposing the Dark Side of Business in Asia* (John Wiley & Sons, 1999).

Burnham, Terry & Phelan, Jay, *Mean Genes* (Perseus Publishing, 2000)..

Delhaise, Phillippe F., *Asia in Crisis: The Implosion of the Banking and Finance Systems* (John Wiley & Sons (Asia), 1998).

Mauro, Paolo, *Why Worry About Corruption* (International Monetary Fund, 1997).

Olson, Mancur, *Power and Prosperity* (Basic Books, 2000).

Pope, Jeremy, ed., *The TI Source Book* (3d ed., 1999).

Schwartz, Adam: *A Nation in Waiting* (Allen & Unwin, 1999).

World Bank, *The Quality of Growth* (Oxford University Press, 2000).

World Bank, *World Development Report 2000/2001* (Oxford University Press, 2001).